

CONSEIL COMMUNAUTAIRE DU JEUDI 19 MAI 2021

Le Conseil Communautaire, convoqué par courriel en date du Vendredi 13 Mai 2022, s'est réuni le Jeudi 19 Mai 2022, à 18h, dans les locaux de Golfe du Morbihan - Vannes agglomération, au 30 rue Alfred Kastler, PIBS 2, à VANNES, sous la Présidence de Monsieur David ROBO, Président.

Etaient présents :

ARRADON	: Pascal BARRET - Jean-Philippe PERIES
ARZON	: Roland TABART
BADEN	: Patrick EVENO - Anita ALLAIN-LE PORT
BRANDIVY	: Pascal HERISSON
COLPO	: Freddy JAHIER
ELVEN	: Gérard GICQUEL
GRAND-CHAMP	: Yves BLEUNVEN - Dominique LE MEUR
ILE-AUX-MOINES	: Philippe LE BERIGOT (départ à 19h10)
ILE D'ARZ	: Jean LOISEAU
LARMOR-BADEN	: Denis BERTHOLOM
LE BONO	: Yves DREVES
LE TOUR-DU-PARC	: François MOUSSET (départ à 19h00)
LOCMARIA-GD CHAMP	: Martine LOHEZIC
LOCQUeltas	: Michel GUERNEVE
MONTERBLANC	: Alban MOQUET
PLESCOP	: Loïc LE TRIONNAIRE - Françoise FOURRIER - Pierre LE RAY
PLOEREN	: Sylvie LASTENNET - Bernard RIBAUD
PLOUGOUMELLEN	: Léna BERTHELOT - Raynald MASSON
SAINT-ARMEL	: Anne TESSIER-PETARD (arrivée à 18h30)
SAINT-AVE	: Thierry EVENO - Morgane LE ROUX - André BELLEGUIC - Michaël LE BOHEC
ST GILDAS DE RHUYS	: Alain LAYEC
SAINT-NOLFF	: Nadine LE GOFF-CARNEC - Eric ANDRIEU
SARZEAU	: Jean-Marc DUPEYRAT - Corinne JOUIN DARRAS
SENE	: Régis FACCHINETTI - Katy CHATILLON-LEGALL - Anthony MOREL
SULNIAC	: Marylène CONAN - Christophe BROHAN
SURZUR	: Noëlle CHENOT - Yvan LE NEVE
THEIX-NOYALO	: Christian SEBILLE - Christophe HAZO - Paulette MAILLOT
TREDION	: Jean-Pierre RIVOAL
TREFFLEAN	: Claude LE JALLE
VANNES	: David ROBO - Anne LE HENANFF - François ARS - Christine PENHOUE - Monique JEAN - Michel GILLET - Nadine PELERIN - Gérard THEPAUT - Hortense LE PAPE - Olivier LE BRUN - Chrystel DELATTRE - Fabien LE GUERNEVE - Latifa BAKHTOUS - Patrice KERMORVANT - Jean- Pierre RIVERY - Karine SCHMID - Maxime HUGUE - Virginie TALMON - Jean -Jacques PAGE - Simon UZENAT - Christian LE MOIGNE - Patrick LE MESTRE - Marie-Noëlle KERGOSIEN

Ont donné pouvoir :

ARRADON	: Lucile BOICHOT a donné pouvoir à Pascal BARRET
ELVEN	: Claudine LE BOURSICAUD-GRANDIN a donné pouvoir à Gérard GICQUEL
ELVEN	: Arnaud DE GOVE a donné pouvoir à Gérard GICQUEL
GRAND-CHAMP	: Moran GUILLERMIC a donné pouvoir à Dominique LE MEUR
LA TRINITE-SURZUR	: Vincent ROSSI a donné pouvoir à Christian SEBILLE
LE HEZO	: Guy DERBOIS a donné pouvoir à Anne TESSIER-PETARD
LE TOUR-DU-PARC	: François MOUSSET a donné pouvoir à Patrice KERMORVANT à partir de 19h
MONTERBLANC	: Gaëlle EMERAUD-JEGOUSSE a donné pouvoir à Alban MOQUET
PLAUDREN	: Nathalie LE LUHERNE a donné pouvoir à Yves BLEUNVEN
PLOEREN	: Gilbert LORHO a donné pouvoir à Bernard RIBAUD
SAINT-AVE	: Anne GALLO a donné pouvoir à Thierry EVENO
SARZEAU	: David LAPPARTIENT a donné pouvoir à Jean-Marc DUPEYRAT
SARZEAU	: Dominique VANARD a donné pouvoir à Corinne JOUIN DARRAS
SENE	: Sylvie SCULO Katy a donné pouvoir à CHATILLON-LEGALL

Affiché le 23/05/2022

Envoyé en préfecture le 23/05/2022

Reçu en préfecture le 23/05/2022

Affiché le

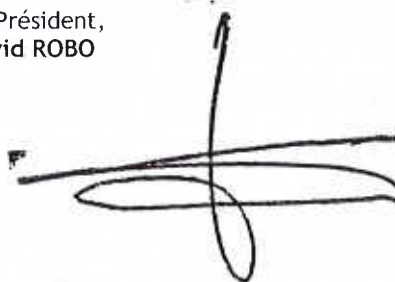
ID : 056-200067932-20220519-220519_DEL16-DE

THEIX-NOYALO : Danielle CATREVAUX a donné pouvoir à Christophe HAZO
VANNES : Mohamed AZGAG a donné pouvoir à Karine SCHMID
VANNES : Armelle MANCHEC a donné pouvoir à Monique Jean
VANNES : Laetitia DUMAS a donné pouvoir à Simon UZENAT

Absents :

MEUCON : Pierrick MESSEAGER

Le Président,
David ROBO

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, positioned to the right of the printed name 'David ROBO'.

-16-

SEANCE DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE DU 19 MAI 2022

DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

CHOIX DU FUTUR MODE DE GESTION DU RESEAU DE TRANSPORTS COLLECTIFS KICEO

Monsieur Denis BERTHOLOM présente le rapport suivant :

L'actuelle délégation de service public des transports urbains de voyageurs arrivera à échéance le 31 décembre 2023. Il convient dès lors d'anticiper et préparer la gestion future du réseau de transports.

L'article L.1411-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) dispose que « les Assemblées délibérantes des Collectivités territoriales, de leurs groupements, et de leurs établissements publics se prononcent sur le type de toute Délégation de Service Public après avoir recueilli l'avis de la Commission consultative des services locaux prévus à l'article L.1413-1. Elle statue au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le Délégataire ».

Ce rapport de principe, joint en annexe, propose de retenir l'organisation suivante :

- la gestion de la totalité du réseau KICEO et la production des lignes régulières urbaines, ainsi que le transport à la demande, seraient confiées à un opérateur urbain par le biais d'une Concession de Service Public ;
- la production des lignes périurbaines et scolaires serait confiée à d'autres opérateurs interurbains, au moyen de Marchés publics allotis ;
- le concessionnaire urbain aurait pour mission de coordonner les deux modes de gestion et assurerait un rôle transversal concernant, par exemple, l'information-voyageurs, la vente des titres de transports, ou encore l'inscription des élèves.
- Dans un souci de cohérence et de lisibilité, la durée de la Concession d'une part et des Marchés Publics d'autre part serait fixée à huit (8) années.

Cette organisation permettra de préserver au mieux les intérêts de la collectivité et des usagers, sur les plans technique et financier notamment, et de conduire une politique de transports ambitieuse et efficace.

Vu le code de la commande publique, et notamment les articles L. 1111-1 à L. 1111-5 et L. 1120-1 à L. 1121-4,

Vu le Code général des collectivités territoriales, et notamment ses articles L. 1411-1 à L. 1411-18 et L. 1413-1,

Vu l'avis favorable de la CCSPL en date du 6 mai 2022 et le rapport de présentation joint en annexe,

Il vous est proposé :

- *de recourir à une Concession de Service Public pour confier à un opérateur public ou privé la gestion de l'ensemble du réseau de transports publics KICEO ainsi que l'exploitation des lignes urbaines et des services de transports à la demande ;*
- *de recourir à des marchés publics allotis pour confier à des opérateurs publics ou privés l'exploitation des lignes périurbaines et scolaires ;*

- *d'autoriser Monsieur le Président à engager et conduire la procédure, et notamment à négocier, après avis de la commission de concession de service public, les propositions recueillies à la suite de la mise en concurrence, étant entendu que la concession définitive fera l'objet d'une délibération ultérieure après présentation du dossier au Conseil communautaire ;*
- *d'autoriser Monsieur le Président à lancer les marchés publics susmentionnés ;*
- *donner tous pouvoirs à Monsieur le Président pour l'exécution de cette délibération.*

ADOPTÉE A L'UNANIMITÉ



RAPPORT DE PRINCIPE

POUR LA DÉVOLUTION DU SERVICE DE TRANSPORTS URBAINS ET
INTERURBAINS PAR LE BIAIS D'UNE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC ET
DE MARCHÉS PUBLICS

Rapport présenté

au Conseil Communautaire du 19 mai 2022

(Article L. 1411-4 du Code Général des Collectivités Territoriales)

et soumis, au préalable pour avis au Comité Consultatif

des Services Publics Locaux du 6 mai 2022

(Article L. 1413-1 du Code Général des Collectivités Territoriales)

9 mai 2022

SOMMAIRE

1 :	Rappel de la procédure.....	4
2 :	Les caractéristiques actuelles du réseau KICÉO	4
3 :	L'audit financier de la D.S.P. principale	6
4 :	Les différents régimes contractuels applicables aux services de mobilité durable.....	7
4-A :	Une large palette de solutions à la disposition des élus communautaires ...	7
4-B :	La création d'un opérateur interne n'est ici pas pertinente.....	9
4-C :	Le marché public ne répondrait pas aux objectifs fixés pour la gestion globale du réseau KICÉO.....	11
4-D :	La Concession de service public est, comme dans 80% des réseaux urbains français, le système le plus adapté, pour la gestion du réseau KICÉO	13
5 :	L'allotissement du futur Contrat	14
6 :	Description des missions affectées aux futurs Concessionnaire et Titulaires	16
6-A :	Les services de transports à produire.....	16
6-B :	La répartition des missions d'organisation générale du réseau KICÉO	17
6-C :	Le parc de véhicules	17
7 :	La durée de la prochaine Concession.....	18
8 :	La reprise des personnels actuellement affectés à la gestion et à l'exploitation des services de transports	19
9 :	L'économie générale des prochains contrats et les modalités de rémunération des opérateurs	20
9-A :	Pour la Concession urbaine.....	20
9-B :	Pour les Marchés Publics périurbains et scolaires.....	20
10 :	Le contrôle des exploitants.....	21
10-A :	Pour la Concession urbaine.....	21
10-B :	Pour les Marchés Publics périurbains et scolaires.....	21

11 :	La procédure de mise en concurrence et son planning prévisionnel.....	22
12 :	Conclusions	23

1 : Rappel de la procédure

L'article L.1411-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (C.G.C.T.) dispose que *« Les Assemblées délibérantes des Collectivités territoriales, de leurs groupements, et de leurs établissements publics se prononcent sur le type de toute Délégation de Service Public après avoir recueilli l'avis de la Commission consultative des services locaux prévus à l'article L.1413-1. Elle statue au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le Déléataire »*.

Aussi, le présent rapport a pour objet de présenter au Conseil Communautaire de Golfe du Morbihan Vannes Agglomération (G.M.V.A.), **le projet de recourir à :**

- **une Concession de Service Public (C.S.P.)** pour confier à un opérateur public ou privé la gestion de l'ensemble du réseau de transports publics KICÉO ainsi que l'exploitation des lignes urbaines, ainsi que des services de transports à la demande (T.A.D.) ;
- **des marchés publics (M.P.)** allotis pour confier à des opérateurs publics ou privés l'exploitation des lignes périurbaines et scolaires.

et ce en vertu des dispositions visées

- aux articles L. 1111-1 à L. 1111-5 et L. 1120-1 à L. 1121-4,
- à la deuxième et à la troisième partie législative et réglementaire,

du Code de la Commande Publique.

Ce rapport a, au préalable, été soumis à la Commission consultative des services publics locaux, conformément à l'article L.1413-1 du C.G.C.T.

La C.C.S.P.L. a, lors de sa séance du 6 mai 2022, prononcé un avis favorable au projet exposé ci-après.

2 : Les caractéristiques actuelles du réseau KICÉO

Golfe du Morbihan Vannes Agglomération est, en vertu de l'article L. 5216-5 du Code général des collectivités territoriales, **l'Autorité Organisatrice de la Mobilité (A.O.M.)** sur son périmètre de compétence, et dispose à ce titre de toutes les prérogatives qui lui sont attribuées par le Code des Transports.

Aussi, elle organise et finance un réseau de services réguliers de transports publics de personnes et des prestations de mobilité durable associées, actuellement commercialisés sous le nom de KICÉO.

Le réseau de transports publics KICÉO est composé de :

- 10 lignes régulières urbaines ;
- 10 lignes périurbaines dont 4 sont mutualisées avec la Région (réseau BreizhGo) ;
- 2 services de Transport à la Demande (Créacéo pour les zones périurbaines et Mobicéo pour les personnes à mobilité réduite) ;
- environ 280 services de transports scolaires par jour.

Par ailleurs, le réseau KICÉO intègre également un service de location de vélos en libre-service « Vélocéo » comportant, actuellement, 110 vélos à assistance électrique en location et 12 stations.

La gestion et l'exploitation du réseau sont actuellement confiées à :

- C.T.G.M.V.A. (filiale dédiée du groupe R.A.T.P. Dev) et ses sous-traitants (C.T.M., AURAY VOYAGES, ACADYSS, B.S.A., VOYAGES MORIO, MAURY TRANSPORTS, Taxi Trédionnais, Taxis du Loch), dans le cadre d'une convention de Délégation de Service Public qui :
 - intègre toutes les lignes régulières urbaines, quatre lignes régulières périurbaines, les services T.A.D., les services de transport scolaires et le service de location de vélos en libre-service ;
 - doit arriver à échéance le 31 décembre 2023.
- C.T.M. pour la ligne périurbaine 24 et ses services scolaires associés dans le cadre d'une convention de Délégation de Service Public qui doit arriver à échéance le 31 août 2025.
- VOYAGES MORIO pour la ligne périurbaine 25 et ses services scolaires associés dans le cadre d'une autre convention de Délégation de Service Public qui doit arriver également à échéance le 31 août 2025.

Les principales caractéristiques du réseau KICÉO sont les suivantes (chiffres 2019) :

	Lignes régulières urbaines	Lignes périurbaines	T.A.D.	Scolaires	Ligne 24	Ligne 25	Vélos courte durée
Charges 2019 en € H.T.	17.853 K€				1.243 K€	626 K€	Non isolé
Recettes commerciales 2019 en € H.T.	3.866,4 K€	(Mobicéo) 27,3 K€		408 K€	169 K€	67 K€	11,3 K€
Ratio R / D	24,1 %				13,6 %	10,7 %	/
Contribution financière 2019 de G.M.V.A.	13.444 K€				904 K€	558,6 K€	/
Fin du Contrat	31 Décembre 2023				31 Août 2025		31 Décembre 2023

La principale Convention de D.S.P. arrivant à échéance dans un an et demi, G.M.V.A. a pris toutes dispositions pour :

- établir un diagnostic financier de la principale D.S.P. finissante ;
- envisager et chiffrer toutes adaptations de l'offre de service qui pourrait s'avérer pertinente ;
- réfléchir au(x) mode(s) de gestion du réseau pour les prochaines années ;
- et organiser les procédures de mise en concurrence qui permettront la continuité du service public.

3 : L'audit financier de la D.S.P. principale

Un audit financier de la D.S.P. finissante a été réalisé sur la base des chiffres 2021 présentés par C.T.G.M.V.A. et ses sous-traitants de rang 1 lors d'un exercice de décomposition

⁽¹⁾ Hors abonnement libre circulation – 26 ans

⁽²⁾ 2018 / 2019 pour Lignes 24 et 25

analytique des charges.

Ont été en particulier investigués :

- les charges financières globales du réseau, décomposées opérateur par opérateur (principalement C.T.G.M.V.A., TRANSDEV C.T.M. et AURAY VOYAGES qui produisent, à eux trois, plus de 90% de l'offre de transports ;
- la décomposition des principaux postes de charges de chacun de ces trois opérateurs pour les services de transports rattachés au réseau KICEO :
 - coût de conduite,
 - coût de roulage,
 - coût de mise à disposition des véhicules¹,
 - coût d'encadrement et de personnel administratif,
 - frais de structure et frais généraux,
 - frais de siège, marges et aléas,

Ce diagnostic a été complété par des projections financières qui exposent et chiffrent :

- des augmentations des charges qui, dans des prochains Contrats, paraissent très probables voire inéluctables (cas, par exemple, de l'augmentation du coût du gazole, ou bien du nécessaire renouvellement du parc d'autocars interurbains, ...) ;
- mais également des sources d'optimisations qui pourraient permettre de réduire, voire d'annuler, l'impact de ces augmentations.

Cet audit a été présenté à un Comité de Pilotage spécifiquement créé pour suivre le renouvellement des contrats publics précités.

4 : Les différents régimes contractuels applicables aux services de mobilité durable

4-A : Une large palette de solutions à la disposition des élus communautaires

La première question à laquelle se doit de répondre G.M.V.A., en sa qualité d'Autorité Organisatrice de la Mobilité, est celle du **choix du mode de gestion** du service de transports publics et de mobilité durable dont elle a la charge.

¹ Sauf pour C.T.G.M.V.A. qui n'apporte aucun véhicule de transport public dans le cadre de la D.S.P. finissante

Le choix du mode de gestion d'un service public relève du **pouvoir discrétionnaire des organes délibérants** de la collectivité qui en a la charge, sauf dans certains cas pour lesquels il est imposé par la loi.

L'article L. 1 du Code de la commande publique dispose, à ce titre, que les acheteurs et les autorités concédantes choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique.

Le Code des transports n'impose pas davantage de mode de gestion déterminé pour l'exécution d'un service de transports urbains de voyageurs.

En effet, l'article L.1221-3 du Code des transports prévoit que « [...] *l'exécution des services de transports public de personnes réguliers et à la demande est assurée, pour une durée limitée [...], soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice.* »

De plus, et même s'il ne s'agit pas d'un mode de gestion, l'article L.1531-1 du C.G.C.T. expose : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital. Ces sociétés sont compétentes [...] pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.* ».

G.M.V.A. **dispose donc de trois possibilités** pour faire exploiter son réseau de transports urbains et ses prestations de mobilité durable associées dans les années à venir :

- elle peut, en premier lieu, créer un opérateur interne (lequel peut être soit une Régie dotée de l'autonomie financière, soit une régie dotée de la personnalité morale, soit une S.P.L.) ;
- elle peut, en second lieu, décider de confier l'exploitation de ces différents services au moyen d'un marché public de services, conclu et géré dans les conditions prévues par la deuxième partie du Code de la commande publique ;
- elle peut, en troisième lieu, confier la gestion et l'exploitation de ses lignes à un opérateur au moyen d'une convention de Concession de Service Public, conclue et gérée dans les conditions prévues par la troisième partie du Code de la commande publique comme cela est le cas actuellement.

Dans les deux derniers cas, l'opérateur attributaire du contrat peut être un opérateur économique public ou privé.

Il peut également être envisagé de recourir à une **Société d'Économie Mixte à opération unique** (S.E.M.Op.) dans laquelle G.M.V.A. serait associée à un opérateur économique qualifié en matière de transports urbains et de services à la mobilité durable.

La S.E.M.Op. peut ensuite mettre en œuvre soit un Contrat de Concession, soit un marché public.

Il nous faut par ailleurs noter que ces trois possibilités ne sont pas exclusives l'une de l'autre : elles peuvent être mixées.

4-B : La création d'un opérateur interne n'est ici pas pertinente

En premier lieu, dans notre cas, le choix de l'internalisation de la gestion et de la mise en œuvre des services dans le cadre d'une Régie de transports ou d'une Société Publique Locale **n'apparaît guère pertinent.**

Nous pourrions y trouver un seul avantage : le recours à l'une ou l'autre de ces structures permettrait à la Communauté d'Agglomération de bénéficier d'une maîtrise directe de l'exploitation du service.

Cependant, les inconvénients sont largement plus nombreux, et sont exposés ci-dessous.

4-B1 : Aspects d'encadrement

La Communauté d'Agglomération **ne dispose pas actuellement des hommes et des femmes disposant des capacités techniques et juridiques** requises pour exploiter le réseau KICÉO et elle devrait donc immédiatement recruter, à minima :

- un Directeur de site doté de l'attestation de capacité professionnelle visé aux articles R. 3113-35 et suivants du Code des transports ;
- un responsable exploitation,
- un responsable maintenance,
- un responsable administratif et financier,

en tenant également compte de la nécessité de prendre en compte les services de mobilité durable complémentaire qui seraient retenus, ce qui aurait des conséquences notables sur le budget de fonctionnement de la Collectivité.

4-B2 : Aspects professionnels

De plus, la gestion d'un service de transports publics requiert **un professionnalisme de plus en plus poussé**, notamment sur le plan technique, du point de vue du respect des normes environnementales, de l'analyse et de la prise en compte des besoins des usagers, ou de l'optimisation de la maintenance du parc de véhicules et des installations fixes.

Cette technicité doit s'accroître au cours des prochaines années en raison, notamment, du nécessaire renforcement du nombre de véhicules basse émission à introduire à minima sur les lignes urbaines.

L'ensemble de ces savoir-faire est mieux maîtrisé au sein des entreprises spécialisées disposant des hommes et des outils appropriés, que dans le cas d'une exploitation créée par une personne publique, qui est nécessairement isolée.

4-B3 : Aspects managériaux

En plus du personnel d'encadrement de l'éventuel opérateur interne, G.M.V.A. devrait donc reprendre ou faire reprendre par son opérateur interne les conducteurs, mécaniciens et autres employés et ouvriers actuellement salariés du Délégué sortant.

Cela impliquerait la gestion directe (régie à autonomie financière) ou indirecte (régie dotée de la personnalité morale) **de près de 140 agents supplémentaires²**, dans toutes ses composantes : recrutement, formation, rémunération fixe et variable, conditions de travail, hygiène et sécurité, négociations avec les représentants du personnel, le tout en parfaite conformité avec la réglementation et la convention collective applicables....

Ceci représente une charge de travail supplémentaire et des responsabilités nouvelles que, aujourd'hui, les élus et les services communautaires ne supportent pas.

4-B4 : Aspects financiers

De la même manière, créer une Régie de Transports ou une S.P.L. supposerait, pour la Communauté d'Agglomération, l'acceptation de tous les risques financiers liés autant à la gestion et à la production du service qu'aux recettes commerciales.

En effet, si, pour une quelconque raison, le coût de mise en œuvre des lignes du réseau KICÉO augmente, et si la future Régie ou S.P.L. dépasse les budgets qui lui sont alloués, la Communauté d'Agglomération aura obligation de combler le surplus de dépenses.

Le mécanisme de la Régie est donc, pour l'Autorité Organisatrice, le moins protecteur en matière de maîtrise de son budget transports.

À l'opposé, dans un mode de gestion externalisé, la Communauté d'Agglomération **n'est financièrement engagée qu'à la hauteur du prix ou de la contribution financière qui est inscrit dans le Contrat** qu'elle a signé avec l'exploitant considéré.

² Sans compter les agents des autocaristes sous-traitants.

Dans un marché public, le prestataire est rémunéré par un prix fixé par le contrat et supporte en conséquence le risque industriel ; il lui appartient de produire le service au coût sur lequel il s'est engagé.

Dans une Concession, le concessionnaire supporte un risque économique contractuellement défini et supporte donc outre le risque industriel, un risque économique tenant, par exemple, aux aléas de fréquentation du service.

4-B5 : Aspects juridiques

Si le réseau KICÉO est géré par un opérateur interne, tous ses achats (matériel et outillage de maintenance, gazole, huiles et autres fluides, pièces détachées des véhicules, tenues des conducteurs...) **devront faire l'objet de procédures de mise en concurrence dans les conditions prévues par le Code de la Commande Publique.**

Ceci représente une nouvelle charge de travail supplémentaire qui nécessitera encore le recrutement de nouveaux agents, et alourdira une nouvelle fois le coût de gestion du réseau.

4-B6 : Conclusions

Il est donc **peu réaliste** d'imaginer que la Communauté d'Agglomération puisse, du jour au lendemain, se muer en exploitant de transports, capable de prendre à sa charge et de gérer le réseau **à coûts constants**, en gérant toutes les contraintes juridiques, administratives, techniques liées à l'activité, en produisant immédiatement un meilleur service qu'une entreprise qui dispose de plusieurs années d'expérience dans ce domaine.

De plus, le recours à une entreprise spécialisée dans la gestion des transports publics permet de mettre au service de l'exploitation des compétences **valorisées par la formation, l'échange d'expériences et le retour de pratiques professionnelles mutualisées avec d'autres réseaux** de transports.

4-C : Le marché public ne répondrait pas aux objectifs fixés pour la gestion globale du réseau KICÉO

Ainsi qu'il a été précédemment rappelé, si les opérateurs internes sont exclus, le conventionnement à mettre en œuvre peut revêtir soit la forme d'un Marché Public, soit la forme d'une Concession de Service Public.

Dans le cadre d'un marché public, la personne publique contractante conserve le risque économique de l'exploitation.

Le titulaire du marché ne supporte que le risque industriel.



À l'inverse, dans le cadre d'une Concession, le titulaire du contrat se voit transférer un risque économique lié à l'exploitation du service.

Or, le recours à un marché public, pour la totalité du réseau KICÉO, **s'éloigne des objectifs que G.M.V.A. se fixe** concernant la gestion du réseau KICÉO.

Dans le cadre d'un marché public, le Titulaire du marché ne supporte que le risque industriel, c'est-à-dire celui qui concerne le coût de production du service.

La personne publique contractante conserve le risque commercial, qui concerne le produit de la vente des titres de transports.

Aussi, pour l'opérateur, il importe peu que la mise en œuvre du réseau KICÉO rencontre ou pas le succès : il sera, dans tous les cas, rémunéré de la même manière.

L'objectif que se fixe G.M.V.A. pour les prochaines années est précisément inverse : il s'agit de trouver un prestataire qui **puisse gérer, optimiser et rationaliser l'offre de transports, notamment urbaine, tout en travaillant en permanence à son attractivité et son succès commercial**.

En conséquence, G.M.V.A. a **l'intention de rémunérer l'opérateur qui sera choisi** en fonction des **résultats qu'il obtient** dans l'amélioration du rapport qualité / prix du réseau, et également en fonction du succès des politiques commerciales qu'il aura déployées, lesquelles devront se traduire par un **accroissement continu du nombre d'usagers commerciaux et scolaires** fréquentant les autobus et autocars sur l'ensemble du périmètre communautaire.

Or, un contrat de marché public s'assimile à un **simple achat d'une production kilométrique** et à une fourniture de moyens pour les mettre en œuvre.

Dans ce cadre, la responsabilité du prestataire est uniquement limitée à l'exécution des prescriptions contenues dans un Cahier des Charges.

Le travail commercial et promotionnel est porté par la Collectivité et le risque économique lié à l'accroissement ou à la baisse du trafic commercial demeure intégralement supporté par elle.

Le titulaire du marché est rémunéré par un prix (le plus souvent forfaitaire) **qui n'est pas lié aux succès du réseau**, quand bien même les sommes qui lui sont allouées peuvent être complétées par intéressement au succès des différentes opérations mises en œuvre.

Dès le moment où l'offre a été produite, et dès lors que les véhicules sont déployés tous les jours sur le réseau, la Collectivité doit le rémunérer quel que soit le taux de remplissage des autobus et des autocars.

En conséquence, **la solution du marché public ne doit pas être privilégiée** pour la totalité du réseau, et notamment pour sa partie urbaine.

4-D : La Concession de service public est, comme dans 80% des réseaux urbains français, le système le plus adapté, pour la gestion du réseau KICÉO

L'article L. 1121-3 du Code de la Commande Publique expose : « [...] *Un contrat de concession de services a pour objet la gestion d'un service. Il peut consister à concéder la gestion d'un service public. Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service.*

La délégation de service public mentionnée à l'article L.1411-1 du code général des collectivités territoriales est une concession de services ayant pour objet un service public et conclue par une collectivité territoriale, un établissement public local, un de leurs groupements, ou plusieurs de ces personnes morales. [...] ».

L'exploitant devra, sous le contrôle des services et des élus de la Communauté d'Agglomération, **étudier en permanence les forces et les faiblesses** de chacun des services du réseau de transports publics, auditer les évolutions des besoins de déplacements de la population et proposer, à moyens constants, toutes les mesures qui permettront à la fois la meilleure utilisation des deniers publics, et l'exécution d'une prestation de transports susceptible d'attirer le plus d'usagers possible dans les véhicules des réseaux urbain et périurbain.

S'il atteint les objectifs de trafic et de recettes qui lui sont assignés, la rémunération qu'il percevra sera supérieure à celle dont il bénéficiera en cas de moindre succès des opérations qu'il aura initiées et mises en place.

La Contribution Financière qui est versée chaque année au Concessionnaire n'est pas nécessairement fixe et forfaitaire.

Elle peut dépendre, au moins en partie, de l'atteinte d'objectifs fixés au Contrat, qui peuvent concernés le trafic, la vente de titres de transports, la qualité de service, ou tout autre paramètre susceptible d'être mesuré de manière incontestable et sur lequel le futur Concessionnaire a prise, au moins en partie.

Si le Concessionnaire ne parvient pas, pour une quelconque raison, à atteindre les objectifs fixés, **il supporte seul, et sans recours contre la Collectivité, l'intégralité du manque à gagner.**

S'il dépasse ces objectifs, le surplus de recettes est conservé, au moins en partie, par lui, et constitue pour l'entreprise une marge bénéficiaire.

De la même manière, les candidats à une Concession de service public doivent généralement s'engager sur un nombre de voyages à assurer par année sur le réseau.

S'il n'atteint pas son objectif de trafic, la Contribution Financière que lui versera la Collectivité sera amoindrie.

Par contre, s'il les dépasse, elle pourrait être augmentée, tout en étant cependant plafonnée à un seuil qui doit être inscrit dans le contrat de concession.

Cette gestion, qui est donc aux risques et périls du Concessionnaire, aboutit à lui faire supporter une part significative de l'aléa commercial lié à l'évolution de la fréquentation du service.

Il faut ici souligner que **la Concession de Service Public n'emporte pas le dessaisissement de G.M.V.A. de ses prérogatives.**

Elle demeure donc l'Autorité Organisatrice du service et, à ce titre, elle conserve la maîtrise de la tarification du service, de la définition des ayants-droits, des plages horaires de mise en œuvre des véhicules, et des fréquences de passage des services.

Ainsi, dans le cas d'une Concession de Service Public, la Collectivité peut fixer des objectifs aux candidats **sans nécessairement imposer un Cahier des Charges exhaustif qui permette de les satisfaire.**

Il revient alors à chaque soumissionnaire de présenter dans le cadre de sa réponse à la consultation, les moyens et les méthodes de travail qu'il propose pour parvenir aux objectifs qui sont décrits dans le D.C.E.

En conséquence, la Collectivité peut, au moment de l'analyse des offres, déterminer si les propositions du candidat permettent, ou pas, de bien satisfaire aux objectifs qui sont décrits.

Par ailleurs, il nous paraît intéressant de laisser à l'opérateur économique qui sera retenu, des latitudes pour lui permettre d'ajuster, à mesure de l'évolution des besoins des usagers, les méthodes et moyens pour satisfaire au mieux, et à moindre coût, aux demandes de la clientèle.

Une nouvelle fois, **une latitude plus importante peut être laissée à un Concessionnaire, par rapport à un Marché Public pour la gestion de la totalité du réseau KICÉO et la production des lignes régulières urbaines.**

5 : L'allotissement du futur Contrat

La Concession de Service Public actuelle du réseau KICEO est conçue de manière à ce que le Concessionnaire choisisse lui-même, contractualise, rémunère et gère les sous-traitants à qui il confie la production de certaines lignes urbaines, périurbaines, scolaires et à la demande.



Il choisit également lui-même les lignes qu'il produit lui-même et celles qu'il sous-traite à d'autres opérateurs.

Une telle procédure de travail est parfaitement légale et elle peut, dans le cadre du prochain reconventionnement, être reconduite.

Cependant, elle génère plusieurs inconvénients :

- elle **restreint la concurrence**, car aucun opérateur n'est capable de répondre seul à une Concession de, actuellement, 217 véhicules ;
- elle oblige donc les futurs candidats à se rencontrer, à nouer des alliances et des partenariats **pour se partager le Contrat** et répondre en co-traitance ou en sous-traitance ;
- elle **favorise les grands groupes de transports**, qui ont une surface technique et financière permettant d'imposer aux P.M.E. locales leurs visions de ces partenariats, et en particulier les conditions techniques et financières d'une éventuelle co-traitance ou sous-traitance ;

Il s'en suivra nécessairement une certaine opacité sur les conditions techniques, juridiques et financières de mise en œuvre et de rémunération des services sous-traités.

De plus, la rédaction des marchés de sous-traitance incombera au futur Concessionnaire et le choix des opérateurs interurbains échappera à G.M.V.A.

En conséquence, G.M.V.A. pourrait envisager, pour son prochain conventionnement, une autre méthode de travail qui consisterait à :

- organiser comme indiqué, une procédure de mise en concurrence pour l'attribution d'une Concession de Service Public intégrant :
 - la gestion et la commercialisation de la totalité du réseau KICEO ;
 - et la production des lignes régulières urbaines du réseau ;
- organiser, en parallèle, un appel d'offres en vue de désigner les opérateurs qui produiront les lignes interurbaines et scolaires³, dument choisies par G.M.V.A., au moyen de marchés publics sachant que G.M.V.A. devra alors :
 - prévoir, conformément aux dispositions de l'article L. 2113-10 du Code de la Commande Publique un allotissement de ces lignes ;

³ Et également quelques lignes urbaines, et quelques renforts, si G.M.V.A. le juge pertinent

- choisir la forme du marché public : accord-cadre à bons de commande, marché à prix unitaires, marché à prix forfaitaires, ...

Cependant, ce processus de travail génère les quelques inconvénients suivants :

- une double procédure de mise en concurrence (Concession de Service Public d'un côté et Marché Public de l'autre) sera à mener en parallèle ;
- les services de G.M.V.A. auront une charge de travail plus importante à gérer pour assurer le suivi de l'exécution des Concessions de Service Public d'un côté et des Marchés Publics de l'autre, avec nécessité pour eux d'organiser régulièrement des réunions de coordination entre les différents exploitants du réseau.

6 : Description des missions affectées aux futurs Concessionnaire et Titulaires

6-A : Les services de transports à produire

Dans le cadre des futurs contrats (Concession et marchés publics) les prestataires à désigner devront prendre en charge, chacun en ce qui les concerne, **l'exploitation** des lignes régulières, scolaires et à la demande⁴ du réseau de transport qui seront décrites dans les documents de la consultation.

La totalité des services de transports publics organisés par G.M.V.A. devra donc être répartie de deux manières différentes :

- en premier lieu, il sera nécessaire de distinguer
 - les services qui relèveront de la responsabilité du futur Concessionnaire (il s'agira principalement des lignes urbaines) ;
 - et ceux qui seront à produire par les opérateurs interurbains (il s'agira principalement des lignes périurbaines et scolaires) ;
- en deuxième lieu, il sera nécessaire de bien répartir entre les différents lots ces lignes périurbaines et scolaires (entre quatre et six lots pourraient être prévus).

⁴ Il a d'ores et déjà été décidé que le service de location de vélos Vélocéo ne serait plus intégré dans le prochain appel d'offres et les élus communautaires devront statuer sur son avenir. Parallèlement, G.M.V.A. créera, à partir de janvier 2023, un nouveau service de location moyenne et longue durée, qui sera géré en Régie.

Par ailleurs, s'agissant des lignes périurbaines et scolaires, qui seront mises en œuvre par les Titulaires de Marchés Publics, un allotissement devra être conçu par G.M.V.A. de manière à répartir ces lignes entre les différents opérateurs qui seront désignés.

6-B : La répartition des missions d'organisation générale du réseau KICÉO

Si la production des services de transports publics est répartie entre différents opérateurs, le Concessionnaire de service public aura nécessairement en charge des **missions d'organisation générale et de commercialisation de la totalité du réseau**.

C'est ainsi que, sachant qu'il supporte le risque financier sur la totalité de la recette commerciale du réseau KICÉO (y compris sur les lignes interurbaines et scolaires), il devra nécessairement être à l'initiative de l'ensemble des **opérations promotionnelles, de communication et de commercialisation** de toutes les lignes du réseau, en se basant sur les orientations décidées par la Collectivité.

Dans le même ordre d'idées, le réseau KICÉO ne disposant que d'un seul site Internet regroupant toute l'information sur les lignes urbaines, interurbaines, scolaires et à la demande, il nous sera bien nécessaire de préciser, dans le D.C.E. des deux procédures de mise en concurrence, **qui fait quoi entre le Concessionnaire et les Titulaires** de Marchés Publics sur la conception et la mise à jour des pages de ce site.

De la même manière, une **répartition très précise** des tâches entre le futur Concessionnaire, les opérateurs sous Marchés Publics et G.M.V.A. sera à préparer, et à intégrer dans les deux D.C.E concernant, par exemple :

- l'affichage des informations-voyageurs aux points d'arrêts ;
- la maintenance et le nettoyage du mobilier urbain dédié au réseau de transports ;
- la confection et la vente des titres de transports pour les usagers commerciaux et pour les élèves ;
- l'affectation des élèves aux lignes scolaires ;
- l'information des usagers en situation perturbée ;
- la régulation des véhicules en temps réel ;
- la gestion et la maintenance des outils d'exploitation (système billettique, système d'aide à l'exploitation et, éventuellement, système de priorité aux feux, ...).

6-C : Le parc de véhicules

Actuellement, le parc d'autobus et d'autocars exploités sur le réseau KICEO suit un double régime :

- les **autobus urbains** exploités par C.T.G.M.V.A. **sont achetés par G.M.V.A.** puis mis à la disposition de l'opérateur, contre redevance représentative de sa valeur d'amortissement ;
- les **autocars** exploités par les opérateurs interurbains **sont achetés** (ou loués) **par ces derniers**.

Cette solution est celle qui coûte le moins cher à la Collectivité et G.M.V.A. entend la poursuivre pour les prochains Contrats :

- la Collectivité continuera d'investir dans le parc d'autobus urbains ;
- elle laissera les différents opérateurs porter l'investissement sur le parc d'autocars scolaires.

Cependant, une réflexion est actuellement menée concernant le parc d'autocars interurbains mis en œuvre sur les lignes périurbaines numérotées 20 à 25.

Sachant que ces autocars sont exclusivement dédiés à la mise en œuvre de ces lignes (aucune réutilisation n'est possible), G.M.V.A. n'aurait-il pas intérêt à, comme pour les autobus urbains, les acheter et les mettre à disposition des opérateurs contre redevance ?

Suite aux décisions qui seront prises par le Comité de Pilotage sur ce sujet, les Cahiers des Charges des deux procédures de mise en concurrence seront adaptés en conséquence.

7 : La durée de la prochaine Concession

Nous rappelons que le Règlement européen n°1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, limite à dix années la durée d'un contrat public visant à confier à un opérateur économique la gestion et l'exploitation d'un réseau de transport public par voie routière.

L'article L. 3114-7 du Code de la Commande Publique pose le principe selon lequel « *la durée du contrat de concession est limitée. Elle est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire* ».

Ces dispositions sont précisées par les articles R. 3114-1 et R. 3114-2 du Code de la Commande Publique.

L'article R. 3114-2 dispose en particulier que pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq années, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le Concessionnaire pour l'amortissement des investissements nécessaires à l'exécution du contrat.



Par ailleurs, il serait préférable que Marchés et Concession aient une échéance commune, de telle manière à ce qu'ils puissent être reconventionnés ensemble.

Sur cette base, le Comité de Pilotage du reconventionnement a émis un avis favorable à ce que la durée de la Concession d'une part et des Marchés Publics d'autre part, soit fixée à huit années.

Les Contrats commenceraient donc le 1^{er} janvier 2024 pour s'achever le 31 décembre 2031.

Il est rappelé que les lignes 24 et 25 n'intégreront notre nouveau conventionnement qu'à partir du 1^{er} septembre 2025 puisque les deux Conventions de D.S.P. y afférant, qui avaient été à l'époque passées par le Département du Morbihan, puis transférées à G.M.V.A. en lien avec la Fusion de l'ex Vannes-agglo avec les ex-Communautés de communes de Rhuys et du Loch, arrivent à échéance le 31 août 2025.

8 : La reprise des personnels actuellement affectés à la gestion et à l'exploitation des services de transports

Si G.M.V.A. valide la double procédure de conventionnement précédemment décrite, il sera nécessaire de mettre en place deux procédures différentes de transferts des personnels qui travaillent aujourd'hui pour le réseau.

En premier lieu, le futur Concessionnaire devra reprendre les engagements de C.T.G.M.V.A. et se faire transférer les personnels dédiés à l'exécution des services, en application de l'article L. 1224-1 du Code du Travail.

En deuxième lieu, les futurs Titulaires de Marchés Publics devront, de la même manière, se faire transférer les personnels actuellement occupés à exécuter les lignes régulières périurbaines et scolaires, en vertu de l'arrêté ministériel du 2 octobre 2020 portant extension d'un accord conclu dans le cadre de la convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires du transport relatif au changement de prestataire interurbain⁵.

⁵ Cet accord de branche est annexé à la Convention Collective nationale des transports routiers et activités auxiliaires du transport du 21 décembre 1950

9 : L'économie générale des prochains contrats et les modalités de rémunération des opérateurs

9-A : Pour la Concession urbaine

Le Contrat de Concession spécifiera que le Concessionnaire urbain **a une responsabilité globale et générale concernant la gestion et la commercialisation de l'ensemble du réseau KICEO**, portant sur toutes les lignes et services confondus, indépendamment de leur opérateur.

Par contre, les charges d'exploitation qu'il chiffrera dans son offre **ne concerneront que les lignes qu'il produit** (c'est-à-dire essentiellement les lignes urbaines).

Il présentera également ses charges pour tout ce qui relève de la gestion générale du réseau : informations-voyageurs, régulation, commercialisation, promotion..., et ce en fonction des tâches qui lui seront attribuées.

Les futurs candidats à la Concession de Service Public présenteront également leurs **engagements concernant les recettes totales du réseau**, puisque la même gamme tarifaire est applicable sur l'ensemble du réseau KICEO.

Le Concessionnaire urbain assumera donc le risque économique sur :

- les charges de production des lignes qu'il exploitera (essentiellement urbaines) ;
- les recettes commerciales de l'ensemble du réseau.

9-B : Pour les Marchés Publics périurbains et scolaires

Les opérateurs qui produiront les lignes périurbaines et scolaires opéreront par le biais d'un Marché Public de service.

Aussi, il n'est pas possible d'asseoir leur rémunération sur la base du succès ou de l'insuccès des lignes qu'ils exploitent.

En conséquence, il sera nécessaire de concevoir un système de rémunération qui sera indifférent au succès des lignes exploitées et qui se basera uniquement sur des éléments de production (nombre de kilomètres produits, nombre d'heures de conduite consommées, nombre de véhicules mis en ligne, ...).

10 : Le contrôle des exploitants

10-A : Pour la Concession urbaine

Afin de veiller notamment au respect de la qualité du service offert aux usagers, et à la parfaite atteinte des objectifs commerciaux et financiers décrits au Contrat, un **contrôle accru** de G.M.V.A. sera prévu dans la Concession d'une part et les Marchés Publics d'autre part, et mis en œuvre par ses services, et par un prestataire dûment habilité.

Le Concessionnaire urbain devra produire :

- le **rapport annuel** prévu par l'Article L.3131-5 du Code de la commande publique., sachant que son contenu aura été strictement fixé au Cahier des Charges ;
- un **tableau de bord mensuel**, dont la consistance sera également normée ;
- un **plan d'actions commerciales** annuel qui sera soumis à l'approbation de la Collectivité.

Le Cahier des Charges de la Concession intégrera des critères de qualité de service (ponctualité des services, propreté des véhicules, formation des conducteurs...).

Des contrôles de type « **client-mystère** » seront diligentés et, comme actuellement, ils donneront lieu à l'application de réfections financières sur la contribution versée par la Collectivité en fonction de leurs résultats.

G.M.V.A. aura également la possibilité de procéder à des **contrôles directs**, techniques et financiers, par ses agents ou ses prestataires dûment assermentés, notamment en ce qui concerne l'exécution des services.

La Collectivité vérifiera également que les actions commerciales et promotionnelles mises en œuvre par le Concessionnaire :

- respectent bien les orientations décidées par les élus communautaires ;
- et ont été mises en œuvre conformément aux engagements contractuels.

Enfin, elle disposera d'une palette de diverses sanctions contre le Concessionnaire si celui-ci n'exécute pas ses obligations, lesquelles pourront constituer, selon les cas, des sanctions pécuniaires ou résolutoires.

10-B : Pour les Marchés Publics périurbains et scolaires

Même si la loi n'oblige pas un Titulaire de Marché Public d'exécution de service de transports à restituer à la Collectivité un rapport annuel, il nous est parfaitement possible d'intégrer, dans les documents contractuels des prochains marchés, des obligations en la matière.



C'est ainsi qu'il nous semblerait pertinent que, tout comme le Concessionnaire urbain, les opérateurs interurbains produisent :

- **un rapport annuel** sur l'exécution des services ;
- **un tableau de bord mensuel** (ou trimestriel) permettant à G.M.V.A. de visualiser tout écart entre le Cahier des Charges et le réalisé.

Il est également possible de mettre en œuvre sur les lignes périurbaines :

- un **référentiel qualité** (les critères et les résultats à atteindre et les niveaux de performances attendus sont cependant différents de ce qui est mis en œuvre sur les lignes urbaines) ;
- et **également des contrôles-terrains**.

11 : La procédure de mise en concurrence et son planning prévisionnel

Il est donc proposé au Conseil Communautaire de G.M.V.A. d'approuver la dévolution du réseau de transports publics KICÉO organisé comme suit :

- la gestion de la totalité du réseau KICEO et la production des lignes régulières les plus urbaines seraient confiées à un opérateur urbain par le biais d'une **Concession de Service Public** selon les dispositions prévues par la troisième partie du Code de la Commande Publique ;
- la production des lignes périurbaines et scolaires sera confiée à d'autres opérateurs interurbains, au moyen de **Marchés publics allotis** selon les dispositions prévues par la deuxième partie du Code de la Commande Publique.

Il sera nécessaire de **coordonner les deux procédures de mise en concurrence**, puisque

- le D.C.E. marchés publics doit être totalement et définitivement rédigé lorsque le D.C.E. Concession est transmis aux soumissionnaires admis à concourir ;
- l'appel d'offres en marché public ne donne pas lieu à négociations alors que la Concession en prévoit ;
- mais que, pour certains lots en marchés publics, la Commission d'appel d'offres, peut décider d'une infructuosité et de la relance d'une procédure négociée, qui peut être soit ouverte soit fermée ;
- l'attribution des marchés doit obligatoirement précéder la remise de la dernière offre par les soumissionnaires de la procédure Concession ;

Deux calendriers d'appel d'offres devront donc être prochainement réalisés pour que le travail des instances communautaires soit bien planifié (Commission de C.S.P. d'un côté et C.A.O. de l'autre).

12 : Conclusions

Il est donc proposé au Conseil communautaire d'approuver le principe du recours à une Concession de Service Public d'une durée de huit années à compter du 1^{er} janvier 2024 confiant au Concessionnaire la gestion de l'ensemble du réseau de transports publics KICÉO et l'exploitation des lignes urbaines, ainsi que des services de transports à la demande (T.A.D.).